Excmo. Ayuntamiento de Valladolid
Plaza Mayor, 1
47071 VALLADOLID

Asunto: QUEJA COVID-19 / Expediente sancionador por incumplimiento medidas ante la crisis sanitaria por coronavirus / disconformidad

Ilmo. Sr. Alcalde:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **696/2021**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, en la queja se hace alusión al expediente sancionador tramitado con nº de boletín XXX, que tiene como denunciado a D. XXX, por infracción del artículo 6.1a) del Real Decreto Ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19.

Iniciada la investigación oportuna, se le solicitó información en relación con las cuestiones planteadas en aquella.

En atención a dicha petición de información se remitió copia íntegra del expediente tramitado.

A la vista de lo informado y acreditado en el expediente, procedemos a formular las siguientes consideraciones para fundamentar jurídicamente el contenido de la presente Resolución.

El procedimiento sancionador que nos ocupa comienza con la denuncia formulada por los Agentes de la Policía Municipal del Ayuntamiento de Valladolid el día 23 de junio de 2020 por la presunta comisión de una infracción administrativa contemplada en el artículo 6.1.a) del Real Decreto Ley 21/2020, de 9 de junio, sobre medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19, por no usar la mascarilla en la vía pública, dado que *"La persona denunciada se encuentra caminando por una calle transitada de gente, por lo que no mantiene la distancia de seguridad recomendada en todo momento, y no porta la mascarilla. Al requerirle que se ponga la mascarilla, afirma que no la lleva encima y que no es obligatorio llevarla por la calle"*.

Prosiguiendo con el tema, finaliza el procedimiento con la imposición de una sanción por importe de 100,00 euros.

El citado Real Decreto 21/2020, estable en su artículo 31.1, párrafo segundo que: *"La vigilancia, inspección y control del cumplimiento de dichas medidas, así como la instrucción y resolución de los procedimientos sancionadores que procedan, corresponderá a los órganos competentes del Estado, de las comunidades autónomas y de las entidades locales en el ámbito de sus respectivas competencias",* añadiendo el apartado 2 *,"El incumplimiento de la obligación de uso de mascarillas establecido en el artículo 6 será considerado infracción leve a efectos de lo previsto en el artículo 57 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, y sancionado con multa de hasta cien euros".*

De lo anterior podemos extraer una primera conclusión, y es que la instrucción y resolución de los procedimientos sancionadores corresponderá *"a los órganos competentes del Estado, de las comunidades autónomas y de* ***las entidades locales en el ámbito de sus respectivas competencias".***

Aquí conviene apreciar, respecto a las entidades locales, cuál es ese ámbito competencial.

En el marco específico de la salud pública, las Corporaciones Locales tienen atribuidas competencias sanitarias, tanto por el artículo 25.2 j) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, cuando se refiere a *"Protección de la salubridad pública"*, como por la Ley 1/1998, de 4 de julio de Régimen Local de Castilla y León, que en el artículo 20.1 atribuye competencias, entre otras, en materia de salud pública y sanidad.

Este ámbito competencial debe concretarse con lo que establece a estos efectos el artículo 1 de la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de medidas especiales en materia de salud pública, cuando establece en su artículo 1º que *"al objeto de proteger la salud pública y prevenir su pérdida o deterioro, las autoridades sanitarias de las distintas Administraciones Públicas podrán,* ***dentro del ámbito de sus competencias****, adoptar las medidas previstas en la presente ley, cuando así lo exijan razones sanitarias de urgencia o necesidad".*

Del mismo modo, con lo que dispone, a estos efectos, el artículo 42.3 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, cuando señala:

"3. No obstante, ***los Ayuntamientos****, sin perjuicio de las competencias de las demás Administraciones Públicas,* ***tendrán las siguientes responsabilidades mínimas*** *en relación al obligado cumplimiento de las normas y planes sanitarios:*

a) ***Control sanitario del medio ambiente****: contaminación atmosférica, abastecimiento de aguas, saneamiento de aguas residuales, residuos urbanos e industriales.*

b) ***Control sanitario de industrias, actividades y servicios, transportes, ruidos y vibraciones.***

c) ***Control sanitario de edificios y lugares de vivienda y convivencia humana, especialmente de los centros de alimentación, peluquerías, saunas y centros de higiene personal, hoteles y centros residenciales, escuelas, campamentos turísticos y áreas de actividad físico- deportivas y de recreo****.*

d) ***Control sanitario de la distribución y suministro de alimentos, bebidas y demás productos, directa o indirectamente relacionados con el uso o consumo humanos, así como los medios de su transporte****.*

e) ***Control sanitario de los cementerios y policía sanitaria mortuoria****".*

Y además, el artículo 61.1 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, que determina:

"Artículo 61 Órganos competentes para imponer sanciones en materia de salud pública.

1. ***La incoación, tramitación y resolución de los expedientes sancionadores corresponderá a la Administración competente por razón*** *del territorio y* ***la materia****".*

También la Ley 10/2010, de 27 de septiembre, de Salud Pública y Seguridad Alimentaria de Castilla y León, en su artículo 22 establece las responsabilidades mínimas de las Entidades locales en relación al obligado cumplimiento de normas y planes sanitarios, disponiendo al efecto:

"Artículo 22 Competencias de las corporaciones locales

De acuerdo con lo establecido en la legislación básica estatal y en esta Ley, las corporaciones locales, sin perjuicio de las competencias de las demás administraciones públicas, tendrán las siguientes responsabilidades mínimas en relación al obligado cumplimiento de las normas y planes sanitarios:

a) ***Control sanitario del medio ambiente****: contaminación atmosférica, abastecimiento de aguas, saneamiento de aguas residuales, residuos urbanos e industriales.*

b) ***Control sanitario de industrias, actividades y servicios, transportes, ruidos y vibraciones.***

c) ***Control sanitario de edificios y lugares de vivienda y convivencia humana, especialmente de los centros de alimentación, peluquerías, saunas y centros de higiene personal, hoteles y centros residenciales, escuelas, campamentos turísticos y áreas de actividad físico-deportivas y de recreo.***

d) ***Control sanitario de la distribución y suministro de alimentos, bebidas y demás productos, directa o indirectamente relacionados con el uso o consumo humano, así como los medios de transporte.***

e) ***Control sanitario de los cementerios y policía sanitaria mortuoria.***

f) Desarrollo de programas de promoción de la salud, educación sanitaria y protección de grupos sociales con riesgos específicos.

g) Autorización y control del sacrificio de animales de la especie porcina para autoconsumo.

h) El ejercicio de la potestad sancionadora en los términos establecidos en la presente Ley.

i) El ejercicio de las demás competencias que les atribuyan la normativa sectorial en el ámbito de la salud".

Continuando con nuestro razonamiento, la misma Ley, señalaba (Según la redacción vigente al momento de producirse la denuncia, antes de ser modificado por el número uno del artículo 3 de DL 10/2020, de 22 de octubre, de medidas urgentes para reforzar el control y sanción de las medidas de prevención y contención sanitarias para afrontar la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, que entró en vigor el día 24 del mismo mes y año):

"Artículo 41 Autoridad sanitaria

1. En los términos de la presente Ley y de la legislación sanitaria, ***son autoridad sanitaria*** *la Junta de Castilla y León, el titular de la consejería competente en materia de sanidad, los titulares de los órganos directivos centrales de la Consejería competente en materia de sanidad, los delegados territoriales de la Junta de Castilla y León y* ***los alcaldes****".*

"Artículo 64 Competencia sancionadora

2. ***Corresponde a las corporaciones locales de la Comunidad de Castilla y León el ejercicio de la potestad sancionadora en relación con las infracciones previstas en esta Ley hasta el límite que se fije en la normativa estatal y de régimen local****, y sin perjuicio de las que les correspondan en virtud de las disposiciones reguladoras del régimen local. Cuando por la naturaleza y gravedad de la infracción haya de superarse la citada cuantía máxima, se remitirán las actuaciones a la consejería competente en materia de sanidad, la cual deberá comunicar a las corporaciones locales que correspondan cuantas actuaciones se deriven de su intervención".*

En parecidos términos y condiciones, el artículo 70.1 de la Ley 8/2010, de 30 de agosto, de Ordenación del Sistema de Salud de Castilla y León, determina:

"Autoridad sanitaria

1. ***En el ámbito de sus respectivas competencias y para el ejercicio de las funciones de intervención en materia sanitaria, son autoridad sanitaria*** *la Junta de Castilla y León, el titular de la Consejería competente en materia de sanidad, los titulares de los órganos directivos centrales de la Consejería competente en materia de sanidad, los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León y* ***los alcaldes****".*

La misma norma en su artículo 77.2, añade:

"Artículo 77 Competencia sancionadora

2. ***Corresponde a las Corporaciones Locales de la Comunidad de Castilla y León el ejercicio de la potestad sancionadora en relación con las infracciones previstas en esta Ley hasta el límite que se fije en la normativa estatal y de régimen local, siempre que dichas infracciones afecten a materias sanitarias sobre las que ostentan competencias.*** *Cuando por la naturaleza y gravedad de la infracción haya de superarse la citada cuantía máxima, se remitirán las actuaciones a la Consejería de Sanidad, la cual deberá comunicar a las Corporaciones Locales que correspondan cuantas actuaciones se deriven de su intervención".*

En conclusión, del expediente tramitado, y aunque en el mismo ni siquiera se citan, ya que solo se hace referencia a los artículos 57 de la Ley 33/2011, y 31.2 del Real Decreto-Ley 21/2020, cabe deducir que la competencia de las Entidades locales para proceder a la tramitación e imposición de las sanciones procedentes por la inobservancia de la normativa adoptada para tratar de combatir y prevenir el riesgo de contagio por la pandemia COVID 19, debía venir avalada por las previsiones de los artículos de las normas mencionadas, y ello, pese a que, como antes hemos expuesto, **en ningún caso la LRBRL realiza una asignación específica de competencias en esta ámbito, como**

tampoco lo hace la Ley de Régimen Local de Castilla y León, y de que todas disposiciones siempre hacen referencia a las entidades locales en el ámbito de sus competencias, entre las que no se encuentra la que se refiere en esta queja.

Una vez llegados a este punto conviene traer a colación la Sentencia 84/2021, de 15 de abril, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Vigo, que anuló, por falta de competencia municipal, una sanción de 100 euros por no llevar la interesada la mascarilla debidamente en un espacio público.

En dicha Sentencia, tras exponerse lo previsto en los artículos 6 y 31 del Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, en relación con lo que dispone la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública (en el régimen sancionador, el artículo 61 señala, como competente para imponer sanciones en materia de salud pública, a *"la Administración competente por razón del territorio y la materia"*), y con lo que se prevé en la legislación autonómica de Galicia sobre salud, se razona (fundamento jurídico segundo):

«SEGUNDO.- Desde la perspectiva competencial queremos aclarar, en primer lugar, que la normativa que acabamos de exponer, entendemos que no ampara la actuación impugnada. Es decir, el punto de partida es el art. 25 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, que consagra el principio de legalidad en la materia, disponiendo que el ejercicio de la potestad sancionadora por la Administración solo será posible cuando se halle previamente atribuida por una norma con rango de Ley. En el presente caso, el art. 31 del Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio, cuenta con el rango preciso, pero al referirse a las entidades locales, introduce un matiz que ya hemos subrayado al destacarlo en negrita: ***"en el ámbito de sus respectivas competencias".***

La cuestión estriba en dilucidar si en el momento de los hechos ahora enjuiciado, las entidades locales contaban con competencias en materia de salud pública, o de sanidad. La atribución de la competencia como propia, que hace el art. 25.2 j) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en materia de protección de la salubridad pública, no es equivalente a los conceptos o ámbitos anteriores, y en todo caso, deberá ejercitarse, como señala ese precepto, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas. Así lo puntualizó, entre muchas, la STS Sala de lo Contencioso Sección: 3 (Nº de Recurso: 2571/2016- Nº de Resolución: 908/2019), de 25 de junio del 2019, al abordar el conflicto suscitado entre la normativa estatal en materia de instalaciones radioeléctricas, y las limitaciones que se pretendían establecer por ordenanzas locales, amparadas entre otros títulos competenciales, en el de la salubridad pública. Razonaba la anterior STS:

" Las limitaciones impuestas por los artículos 6.1.c y 17.C de la Ordenanza de que trae causa el presente proceso interfieren el despliegue de la red en el término municipal y, además, invocan un título habilitante, el derivado del artículo 25.2 h LRBRL, en el que el Estado ya ha intervenido aplicando el principio de precaución con una reglamentación que, atendido el estado de la ciencia, tiene una pretensión de exclusividad, por lo que representa un ámbito en el que las Corporaciones locales tienen impedida cualquier posibilidad de regulación

El ejercicio por el Estado de sus competencias en relación con la adopción de las pertinentes medidas sanitarias frente a los riesgos derivados de la exposición de la población a emisiones radioeléctricas representa para los Ayuntamientos un límite al ejercicio de las que a ellos, en este campo, podrían corresponder en virtud de lo dispuesto en los artículos 25.2 h y 28 LRBRL

Ni el principio de autonomía municipal que garantiza el artículo 140 de la Constitución ni el principio de subsidiariedad de la acción de los entes locales que reconoce el artículo 28 LRBRL entre otros campos en el de la sanidad, puede invocarse cuando el Estado en el ejercicio de sus competencias y velando por los intereses generales que a él le corresponden, ha establecido una regulación sobre la misma materia a la que sin duda alguna puede atribuirse una vocación de exclusividad, como sucede con el R.D. 1066/2001)".

Ahora bien, al margen de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, las entidades locales contaban ya en el momento de los hechos, con competencias mínimas en materia de sanidad y salud pública atribuidas por las leyes, estatales y autonómicas, como es el caso de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, que en su art 42, dispone:

1. Las normas de las Comunidades Autónomas, al disponer sobre la organización de sus respectivos servicios de salud, deberán tener en cuenta las responsabilidades y competencias de las provincias, municipios y demás Administraciones Territoriales intracomunitarias, de acuerdo con lo establecido en los Estatutos de Autonomía, la Ley de Régimen Local y la presente Ley.

3. No obstante, los Ayuntamientos, sin perjuicio de las competencias de las demás Administraciones Públicas, tendrán las siguientes responsabilidades mínimas en relación al obligado cumplimiento de las normas y planes sanitarios:

a) Control sanitario del medio ambiente: contaminación atmosférica, abastecimiento de aguas, saneamiento de aguas residuales, residuos urbanos e industriales.

b) Control sanitario de industrias, actividades y servicios, transportes, ruidos y vibraciones.

c) Control sanitario de edificios y lugares de vivienda y convivencia humana, especialmente de los centros de alimentación, peluquerías, saunas y centros de higiene personal, hoteles y centros residenciales, escuelas, campamentos turísticos y áreas de actividad físico- deportivas y de recreo".

También el art. 80 de la Ley 8/2008, de 10 de julio, de salud de Galicia, se refiere a las competencias de la Administración local, y dispone:

"1. Las entidades locales participarán en el Sistema Público de Salud de Galicia en los términos previstos en la presente ley y disposiciones que la desarrollen, en la Ley general de sanidad y demás legislación específica.

2. Las entidades locales ejercerán las competencias que en materia sanitaria les atribuye la legislación de régimen local y las restantes que les confiere el ordenamiento jurídico.

3. Los municipios, sin perjuicio de las competencias de las demás administraciones públicas, tendrán con relación al obligado cumplimiento de las normas y planes sanitarios las siguientes obligaciones derivadas de sus competencias:

a) La prestación de los servicios mínimos obligatorios determinados en la legislación de régimen local en lo referente a los servicios de salud y a los regulados en la presente ley.

b) El control sanitario del medio natural, y, en especial, la contaminación atmosférica, ruidos y vibraciones, abastecimiento y saneamiento de aguas, residuos urbanos.

c) El control sanitario de industrias, actividades, servicios y transportes que impacten en la salud de su ciudadanía.

d) El control sanitario de edificios y lugares de vivienda y convivencia humana, especialmente de los centros de alimentación, peluquerías, saunas y centros de higiene personal, hoteles y centros residenciales, escuelas, campamentos turísticos y áreas de actividad física, deportiva y de recreo".

e) El control sanitario de la distribución y suministro de alimentos, bebidas y demás productos relacionados con el uso o consumo humano, así como de los medios para su transporte que estén dirigidos a los ciudadanos y ciudadanas del municipio.

f) El control sanitario de los cementerios y policía sanitaria mortuoria.

g) El desarrollo de programas de promoción de la salud, educación sanitaria y protección de grupos sociales con riesgos específicos que se prevean en los planes de salud.

h) La participación en órganos de dirección y/o participación de las organizaciones públicas de salud en la forma que reglamentariamente se determine.

i) La colaboración, en los términos en que se acuerde en cada caso, en la construcción, reforma y/o equipación de centros y servicios sanitarios".

Pues bien, ***nótese que tanto el art. 42.3 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, como el art. 80.2 de la Ley autonómica, no contemplan la posibilidad de que la competencia local en esta materia de salud pública, o sanidad, se desarrolle sobre las vías o espacios públicos.*** *El control sanitario que se les atribuye se encuentra delimitado espacialmente sobre industrias, edificios y lugares de vivienda y convivencia humana, especialmente sobre los centros de alimentación, peluquerías, saunas y centros de higiene personal, hoteles y centros residenciales, escuelas, campamentos turísticos y áreas de actividad física, deportiva y de recreo, o los cementerios. Pero no sobre la vía pública».*

Prosigue la citada Sentencia en su fundamento de derecho tercero, refiriendo:

"Esto es, y a modo de resumen, ***la competencia propia local en materia de protección de la salubridad pública, no es equiparable a la competencia en materia de salud y sanidad pública, que radica esencialmente en el Estado y en las Comunidades autónomas.*** *No obstante, con carácter previo a la promulgación tanto del Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio, como de la reciente reforma de la Ley autonómica operada por la LEY 8/2021, de 25 de febrero, hay que reconocer la existencia de un pequeño reducto competencial en el ámbito de la salud pública y la sanidad, o empleando los términos del legislador, áreas de responsabilidad mínima respecto de las que las entidades locales poseían competencias atribuidas tanto por la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, como por la Ley 8/2008, de 10 de julio, de salud de Galicia. Y en ambas normas y sin perjuicio de las competencias estatales y autonómicas,* ***se atribuyó a los Ayuntamientos, responsabilidades mínimas en relación al obligado cumplimiento de las normas y planes sanitarios y al control sanitario en determinados espacios o ámbitos, entre los que no se incluyó la vía pública.*** *La preexistencia de ese limitado espacio competencial local en el ámbito sanitario y de protección de la salud pública, legitimaría la actuación sancionadora impugnada, siempre que se hubiese desarrollado sobre alguno de aquellos lugares señalados en los artículos art. 42.3 de la*

Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, y el art. 802 de la propia Ley autonómica, y a su vez, existiese una ordenanza local que así lo contemplase.

(...)

La conclusión es que la actuación impugnada está viciada de nulidad radical, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 47.1 b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), por ser el Concello de Sanxenxo manifiestamente incompetente por razón de la materia para el ejercicio de esta potestad sancionadora, o subsidiariamente, en el caso de que no se repute que la incompetencia es manifiesta, en todo caso, sería anulable a tenor de lo establecido en el art. 48 LPAC*".*

En definitiva, de acuerdo con el régimen de competencias que dimana de todo lo expuesto, siguiendo el criterio sentado en la Sentencia referida, y teniendo en cuenta que la fecha de la denuncia es el 23 de junio de 2020, en todo caso, anterior a la entrada en vigor del Decreto-Ley 7/2020, de 23 de julio, por esta Defensoría cabe concluir que el Ayuntamiento de Valladolid, en ese momento, no era competente para imponer la sanción resultante del expediente sancionador tramitado, y que ha dado lugar a esta queja, puesto que las normas vigentes aplicables "***no contemplan la posibilidad de que la competencia local en esta materia de salud pública, o sanidad, se desarrolle sobre las vías o espacios públicos".***

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución:**

Que por el Ayuntamiento de Valladolid se proceda a dejar sin efecto, con las consecuencias que en derecho procedan, la sanción impuesta a D. XXX derivada del expediente sancionador XXX, por incumplimiento de lo establecido en el artículo 6.1 a) del Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, incumpliendo la obligación de uso de la mascarilla, debido a que, en ese momento, la Entidad local no era competente para imponerla.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN
Tomás Quintana López